

**PENYUSUNAN DAN PELAKSANAAN  
REGULASI PILKADA  
DI KABUPATEN BOYOLALI**

**TESIS**



Oleh :

**Taufik Musalim**  
**NIM : R. 100040034**

**PROGRAM PASCA SARJANA ( S2 ) MAGISTER ILMU HUKUM**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**  
**2006**

# **PENYUSUNAN DAN PELAKSANAAN REGULASI PILKADA DI KABUPATEN BOYOLALI**

## **TESIS**

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Magister (S2)  
Pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Konsentrasi HTN**



Oleh :

**Taufik Musalim  
NIM : R. 100040034**

**PROGRAM PASCA SARJANA ( S2 ) MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA  
2006**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pemilihan umum (atau pun Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, selanjutnya disebut Pilkada) merupakan salah satu parameter apakah sebuah negara telah menjalankan demokrasi dengan sebenarnya, terlebih lagi pemilihan umum tersebut harus dilaksanakan secara teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif, jujur dan adil. Pemilihan umum diperlukan karena dianggap sebagai langkah pertama untuk membentuk lembaga-lembaga demokrasi seperti parlemen, kekuasaan eksekutif dan lain-lain.<sup>1</sup>

Pilkada adalah upaya demokrasi untuk mencari pemimpin daerah yang berkualitas dengan cara-cara yang damai, jujur, dan adil. Salah satu prinsip demokrasi yang terpenting adalah pengakuan terhadap perbedaan dan penyelesaian perbedaan secara damai.<sup>2</sup>

Data yang dihimpun oleh Anas Urbaningrum, seorang anggota Komisi Pemilihan Umum, menyebutkan akan ada Pilkada secara langsung (Pilkada) hampir di sebagian besar wilayah Indonesia 227 daerah, 11 daerah di antaranya adalah Pilkada tingkat Propinsi.<sup>3</sup>

Untuk melaksanakan Pilkada sesuai Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah tidak mempunyai

---

<sup>1</sup> Syaukani, *ad all, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hal 12.

<sup>2</sup> Amirudin dan A. Zaini Bisri, *Pilkada Langsung Problem dan Prospek Sketsa Singkat Perjalanan Pilkada 2005*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hal 12.

<sup>3</sup> Anas Urbaningrum, dalam makalah berjudul, “*Antisipasi Masalah-Masalah dalam Penyelenggaraan Pilkada*”, 2004.

lembaga khusus yang menanganinya, sehingga dalam pelaksanaannya diserahkan kewenangannya secara khusus oleh Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 ini kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah ( KPUD) masing-masing.

KPU maupun KPUD dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Wewenang khusus yang diberikan kepada KPUD sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 21 UU Nomor 32 Tahun 2004, yang memberikan pengertian KPUD sebagai berikut :

”Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam undang-undang Nomor 12 tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota.”

KPUD sebagai suatu institusi yang menangani masalah pemilu pada usia yang relatif muda tentu belum banyak pengalaman dan harus banyak belajar, bahkan merupakan pengalaman pertama dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Kurangnya pengalaman tentu saja berpeluang melakukan kesalahan-kesalahan baik dalam memahami aturan-aturan baik Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah serta di dalam menyusun regulasi yang dibuat KPUD.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung kalau dicermati terdapat beberapa hal yang bertentangan atau kontradiksi bahkan terdapat ketentuan yang dibuat tidak secara utuh, sehingga dapat mengalami kebuntuan dalam pelaksanaannya. KPU

dan KPUD dengan berbekal pengalaman dalam pemilu 2004, maka dapat menangkap kelemahan-kelemahan dan prediksi-prediksi kesulitan dalam pelaksanaan Pilkada secara langsung, lebih dikarenakan Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksana terdapat beberapa pasal yang tidak konsisten dan tidak berkesinambungan, dan bertentangan dengan UU.

*Pertama*, pada Pasal 50 PP Nomor 6 Tahun 2005, tidak ada langkah tindak lanjut dan penyelesaian apabila ternyata hanya ada satu Pasangan calon yang mendaftar atau hanya satu pasangan calon yang dinyatakan memenuhi syarat.

*Kedua*, antara Pasal dan Penjelasan tidak konsisten bahkan bertentangan dengan UU yaitu masalah jumlah pemilih tiap TPS, dalam ketentuan Pasal 78 PP Nomor 6 Tahun 2005 menyebutkan 300 orang (lihat juga UU 32 Tahun 2004), tetapi penjelasan Pasal 78 PP tersebut memberikan peluang untuk membolehkan lebih dari 300 orang/TPS, sehingga ada kontradiksi dan ketidakpastian. Bahkan melalui PP Nomor 17 Tahun 2005 akhirnya membolehkan jumlah pemilih tiap TPS maksimal 600 orang.

*Ketiga*, pembuktian calon pemilih telah bertempat tinggal sekurang-kurangnya selama 6 bulan yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP), kapan mulai terhitung, dan bagaimana bila KTP telah berganti baru dan yang lama telah hilang, ini menjadi sulit dan membutuhkan waktu untuk membuktikannya.

*Keempat*, pada Pasal 11 ayat (2) huruf b, PPS mengangkat petugas pencatat dan pendaftar pemilih, tetapi pada kenyataannya petugas pencatat dan pendaftar pemilih ditunjuk dari Dinas/Instansi perangkat Daerah yang menangani Kependudukan. *Kelima*, penghapusan ketentuan persyaratan pencalonan yaitu

bahwa yang boleh mencalonkan adalah parpol/gabungan parpol yang memperoleh kursi 15 % dari jumlah kursi di DPRD, ini adalah bentuk ketidakkonsistenan dari aturan yang dibuat.

*Keenam*, apabila terjadi pergantian pasangan calon atau salah satu calon kepala daerah yang dinyatakan tidak memenuhi syarat atau karena berhalangan tetap, maka pengajuan calon pengganti kepada KPUD hanya diberi waktu 3 (tiga) hari adalah waktu yang tidak logis untuk mempersiapkannya misalnya untuk mengadakan rapat intern parpol/gabungan parpol untuk menentukan siapa penggantinya, kemudian melengkapi persyaratan yang berjumlah 39 persyaratan termasuk persyaratan yang melibatkan pihak ketiga seperti Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, Diknas, Deppag, pemeriksaan Tim Dokter yang ditunjuk KPUD, Polri dan lain-lain.

*Ketujuh*, Persoalan persyaratan yang tidak ada atau tidak dapat dilakukan pengukuran secara kualitatif maupun kuantitatif adalah misalnya bagaimana mengukur bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, Kesetiaan kepada Pancasila dan UUD 1945, ukuran mengenal masyarakatnya, tidak pernah melakukan perbuatan tercela.

*Kedelapan*, dalam hal pendaftaran pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh parpol/gabungan parpol dengan ditandatangani oleh Pengurus Parpol yaitu Ketua dan Sekretaris. Ini tidak ada penjelasan lebih lanjut bagaimana bila pengurus berhalangan atau tidak berada di tempat untuk waktu yang lama, apakah diperbolehkan dalam hal pendelegasian oleh para wakilnya,

mengingat Pilkada ini adalah lingkup politik, sehingga perlu adanya ketegasan di dalam peraturan perundang-undangan.

*Kesembilan*, sesuai Pasal 66 PP Nomor 6 Tahun 2005, penyampaian laporan dana kampanye oleh pasangan calon kepada KPUD paling lambat 3 hari setelah pelaksanaan pemungutan suara, bagaimana bila ada yang tidak menyampaikannya terutama bagi pasangan calon yang telah mengetahui mereka telah kalah dalam penghitungan suara baik melalui cara penghitungan sendiri maupun *quick count* yang dilakukan oleh lembaga independen lain. Hal itu patut dipahami, karena bagi pasangan calon yang kalah menganggap audit terhadap dirinya menjadi tidak berguna dan tidak penting. Tidak ada sanksi terhadap hal seperti ini.

*Kesepuluh*, apabila terjadi putaran kedua pada Pilkada, maka tidak ada ketentuan yang jelas apakah ada kegiatan validasi data pemilih pada Pilkada putaran kedua, mengingat selang waktu antara Pilkada pertama dengan Pilkada kedua terdapat cukup waktu terjadi perubahan data penduduk karena pindah, meninggal dunia, berganti status dari TNI/Polri menjadi sipil atau sebaliknya, dan lain-lain. Apakah data pemilih yang digunakan pada Pilkada putaran kedua sama dengan Pilkada putaran pertama, mengingat Daftar Pemilih Tetap tidak dapat diubah kecuali terdapat pemilih yang meninggal dunia.

*Kesebelas*, dalam hal pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD. Untuk persoalan yang terakhir ini dapat menimbulkan rasa curiga terhadap independensi KPUD di dalam melaksanakan Pilkada, karena anggota DPRD tidak lain adalah orang-orang yang berasal dari partai politik. Mahkamah Konstitusi melalui putusannya Nomor 072-073/PUU-II/2004 dengan tepat telah menghapuskan

ketentuan tersebut dan kemudian ditindak lanjuti oleh Pemerintah dengan mengeluarkan PP Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan PP Nomor 6 Tahun 2005.

Pilkada secara langsung lebih mendekati jaminan demokrasi secara adil, tetapi dalam pelaksanaannya terlihat tergesa-gesa di dalam persiapannya terutama dalam hal penyiapan perangkat peraturan yaitu Undangundang dan Peraturan Pemerintah, bahkan bisa saja dalam penyusunan regulasi KPUD, sehingga memungkinkan terjadi adanya kelemahan-kelemahan yang dapat membuka peluang timbulnya gugatan hukum atas hasil Pilkada tersebut.

Waktu yang singkat bagi daerah-daerah yang diwajibkan untuk melaksanakan Pilkada selambat-lambatnya pada bulan Juni 2005, dapat menyebabkan terjadinya kesalahan-kesalahan karena kurangcermatan di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga memungkinkan adanya pengajuan keberatan (gugatan) terhadap penetapan hasil Pilkada.

Demikian pula kesulitan tentu akan dirasakan bagi KPUD, mengingat pelaksanaan Pilkada di daerah masing-masing juga harus diatur dengan regulasi yang dibuat oleh KPUD itu sendiri melalui kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang.

Regulasi Pilkada yang disusun KPUD menjadi sangat diperlukan sebagai landasan hukum dalam menyelenggarakan Pilkada di daerah. KPUD sengaja diberi wewenang untuk menyusun regulasi sendiri, karena kegiatan Pilkada bermaksud untuk memilih para pemimpin di daerahnya, sehingga aturan



atau regulasinya juga dibuat berdasarkan kearifan lokal atau sesuai dengan kondisi daerah masing-masing.

Kabupaten Boyolali merupakan salah satu daerah yang harus segera melaksanakan pemilihan kepala daerah karena masa jabatan kepala daerah sebelumnya akan segera berakhir. Kemungkinan muncul persoalan dalam rangka persiapan penyelenggaraannya, mulai dari penyusunan anggaran, independensi panitia penyelenggara, kewenangan penyelenggaraan, pengambilan keputusan bila terdapat permasalahan yang harus segera di atasi, dan aturan-aturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah yang belum juga segera ditetapkan pada saat itu, sehingga menghambat pula penyusunan regulasi yang harus dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Boyolali.

Kabupaten Boyolali merupakan salah satu kabupaten yang pertama melaksanakan Pilkada, sehingga diharapkan pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Boyolali dapat menjadi pelopor dan banyak dicontoh dalam pelaksanaan Pilkada bagi daerah lain yang belum melaksanakannya. Demikian pula dapat menjadi pembanding bagi daerah lain yang telah melaksanakan Pilkada.

Dalam Pilkada, sebagaimana di depan telah disebutkan bahwa KPUD juga harus mampu membuat sendiri regulasi aturan Pilkada yang lebih bersifat teknis menjabarkan UU dan PP yang mengatur tentang Pilkada. Hal ini tentu akan berkaitan dengan kebutuhan sumber daya manusia yang memahami *legal drafting*, dan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai rujukan dalam penyusunan regulasi, dan jika dicermati terdapat kelemahan-kelemahannya. Demikian pula pemahaman terhadap Undang-undang dan Peraturan Pemerintah

yang dijadikan rujukan dalam penyusunan regulasi oleh setiap KPUD bisa saja berbeda-beda, sehingga regulasi Pilkada antar daerah pun bisa saja berbeda-beda sesuai tingkat pemahaman, sumber daya manusia yang ada di bidang *legal drafting*, dan kondisi daerah masing-masing.

Sudah disebutkan di muka bahwa bangsa Indonesia baru pertama kali atau pengalaman pertama melaksanakan pesta demokrasi (Pilkada) secara langsung, sehingga dapat dimaklumi jika terdapat kekurangan-kekurangan di dalam pelaksanaannya, termasuk di dalam penyusunan tatacara (regulasi/*regeling* ). Sebuah peraturan (regulasi/*regeling*) yang baik harus mempunyai kemanfaatan bagi rakyat banyak, mempunyai perencanaan yang matang dan sedapat mungkin berlaku untuk waktu yang panjang, sehingga bukan untuk berlaku sesaat dan tidak mengalami perubahan-perubahan dalam waktu yang singkat, sehingga tidak terjadi UU 32 Tahun 2004 diubah dengan Perpu Nomor 3 Tahun 2005 yang kemudian ditetapkan dengan UU Nomor 8 Tahun 2005, dan PP Nomor 6 Tahun 2005 diubah dengan PP Nomor 17 Tahun 2005, dalam waktu yang sangat singkat, sehingga dapat menyulitkan KPUD di dalam melakukan proses penyusunan regulasi Pilkada di daerah.

Mengingat terdapat beberapa kelemahan dalam peraturan perundang-undangan Pilkada, dan tentu saja akan menyulitkan KPUD dalam menyusun regulasi , maka penulis menganggap perlu dan tertarik untuk meneliti bagaimana sebenarnya proses penyusunan regulasi tentang Pilkada Tahun 2005 oleh KPU Kabupaten Boyolali dan bagaimana pelaksanaannya serta faktor-faktor apa yang mempengaruhinya.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapatlah ditarik rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana proses penyusunan regulasi tentang Pilkada Tahun 2005 oleh KPU Kabupaten Boyolali?
2. Bagaimana pelaksanaan regulasi tentang Pilkada Tahun 2005 di Kabupaten Boyolali?
3. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi dalam penyusunan dan pelaksanaan regulasi KPU Kabupaten Boyolali?

## **C. Tujuan Penelitian**

Untuk mengungkap permasalahan tersebut di atas, maka tidak lain harus melakukan penelitian. Dan hasil penelitian tersebut, penulis mempunyai harapan-harapan atau tujuan-tujuan antara lain sebagai berikut :

1. untuk mengetahui bagaimana KPU Kabupaten Boyolali menyusun regulasi tentang Pilkada Kabupaten Boyolali Tahun 2005;
2. untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan dari regulasi tentang Pilkada Tahun 2005 di Kabupaten Boyolali;
3. untuk mengetahui faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi dalam penyusunan dan pelaksanaan regulasi Pilkada di Kabupaten Boyolali.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat teoritis :
  - a. bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan akademik;
  - b. bermanfaat untuk pengembangan penelitian-penelitian berikutnya.

2. Manfaat praktis :

- a. melihat kembali proses penyusunan dan pelaksanaan regulasi serta melihat dan menemukan faktor-faktor yang mempengaruhinya, sehingga dapat menjadi referensi bagi KPU Provinsi/Kabupaten/Kota lainnya, terutama yang belum melaksanakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- b. diharapkan penulis dapat memberikan masukan khususnya bagi KPU Kabupaten Boyolali, langkah-langkah apa yang perlu dilakukan pada pelaksanaan pemilihan-pemilihan berikutnya.

**E. Kerangka Teoritis**

Presiden Amerika Serikat, Abraham Lincoln pernah berpidato pada acara peresmian makam nasional *Gettysburg* pada tahun 1863, memberikan kesimpulan yang bergema kuat tentang definisi terbaik demokrasi dalam sejarah Amerika Serikat, yaitu :”Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”. Ia telah menyebarkan unsur paling hakiki dari pemerintahan demokratis yang bisa diterapkan untuk semua bangsa yang mengharapkan kehidupan demokratis.<sup>4</sup>

Melvin I Urofsky, memberikan penjelasan setidaknya ada 11 prinsip yang telah dikenali dan diyakini sebagai kunci untuk memahami bagaimana demokrasi bertumbuh kembang dan bagaimana ia dapat berjalan di Amerika Serikat, yaitu :

1. Pemerintahan berdasarkan konstitusi;
2. Pemilihan umum yang demokratis;

---

<sup>4</sup> Melvin I Urofsky, *Prinsip-Prinsip Dasar Demokrasi*, dalam *Demokrasi* , Office Of international Information Programs, US Department of State, [HTTI:// USINFO,STATE.GOV](http://USINFO.STATE.GOV) hal 2.

3. Federalisme, Pemerintahan Negara bagian dan Lokal;
4. Pembuatan Undang-undang yang bersifat terbuka dan memahami harapan rakyat;
5. Sistem peradilan yang independen;
6. Kekuasaan lembaga Kepresidenan;
7. Peran media yang bebas;
8. Peran Kelompok-kelompok Kepentingan;
9. Hak masyarakat untuk tahu;
10. Melindungi hak-hak minoritas;
11. Kontrol Sipil atas Militer.<sup>5</sup>

Parameter lain yang dapat diajukan untuk menilai sebuah negara demokrasi yaitu adanya pemilihan umum, adanya rotasi kekuasaan, rekrutmen politik secara terbuka, akuntabilitas publik, pemberlakuan *basic human rights*, dan adanya pengadilan yang independen.<sup>6</sup>

Sebuah negara yang dipimpin oleh seorang pemimpin yang sama atau dikuasai oleh sebuah partai politik yang sama, maka jelas bahwa demokrasi di negara tersebut tidak berkembang dengan baik. Oleh karenanya diperlukan rotasi kekuasaan yang dilakukan secara periodik atau untuk waktu yang relatif tidak lama, yang dilakukan secara damai. Demikian pula dalam melakukan rekrutmen politik termasuk rekrutmen para pemimpinnya harus dilakukan secara terbuka,

---

<sup>5</sup> *Ibid* hal 2-6.

<sup>6</sup> Syaukani, *ad all, Op.Cit.* hal 12-14.

siapa pun yang memenuhi syarat mempunyai kesempatan untuk dipilih dan memilih.<sup>7</sup>

Menurut Melvin I Urofsky, sebagai apa pun sebuah pemerintahan dirancang, ia tidak dianggap demokratis kecuali para pejabat yang memimpin pemerintahan itu dipilih secara bebas oleh warga negara dalam cara yang terbuka dan jujur untuk semuanya. Pelaksanaan Pemilihan bisa saja bervariasi, namun intisarinya tetap sama untuk semua masyarakat demokratis : akses bagi semua warga negara yang memenuhi syarat untuk mendapatkan hak pilih, perlindungan bagi tiap individu terhadap pengaruh-pengaruh luar yang tak diinginkan saat ia memberikan suara, dan penghitungan yang jujur dan terbuka terhadap hasil- hasil pemungutan suara.

Di depan telah disinggung, bahwa parameter untuk mengamati terwujudnya demokrasi atau tidak dalam suatu negara adalah antara lain pemilihan umum yang dilakukan secara teratur, dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif, jujur dan adil.<sup>8</sup>

Di Indonesia, baru pada Pemilihan Umum Tahun 1999 memasukkan unsur jujur dan adil sebagai asas Pemilihan Umum. Kedua asas tersebut menjadi unsur yang amat penting untuk mengakui keabsahan terhadap hasil Pemilihan Umum, apa pun hasilnya. Jujur dan adil menjadi kata kunci keberhasilan dan sekaligus kunci penghindaran dari klaim-klaim pihak yang kalah dalam kompetisi, terlebih oleh rakyat.

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

Hal ini diakui oleh Melvin dengan mendiskripsikan pemilihan Presiden Amerika Serikat pada tahun 2000 dengan menulis:

“Mengingat pemungutan suara dalam skala besar selalu menjadi objek kesalahan-kesalahan dan kecurangan, tindakan berjaga-jaga harus diambil untuk menghindari hal-hal yang merugikan tersebut sebanyak mungkin, sehingga jika ada masalah atau pemilihan yang selisih suaranya ketat-seperti yang terjadi pada pemilihan Presiden Amerika Serikat-rakyat, terlepas dari kesulitannya, akan memahami bahwa hasilnya bisa diterima sebagai ikatan bersama.”<sup>9</sup>

Demikian pula pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara jujur dan adil, akan dapat meningkatkan dan mengembangkan demokrasi lokal dalam sebuah pemerintahan yang desentralisasi, karena dipilih melalui partisipasi yang besar dalam demokrasi lokal.

Memilih Kepala Daerah sesuai dengan harapan rakyatnya adalah hal penting yang harus dilakukan dalam upaya demokratisasi dalam pemerintahan di daerah. Kepala Daerah adalah salah satu komponen atau elemen terpenting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut Samsul Wahidin, menyebutkan ada tiga elemen di antara elemen penting lain dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah yang harus selalu bersamaan. *Pertama*, Kepala Daerah sebagai refleksi birokrasi. *Kedua*, rakyat di daerah setempat yang idialnya menjadi subyek dan obyek pemberdayaan berbagai institusi perekayasa. *Ketiga*, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai perantara antara birokrasi dan rakyat yang dalam takaran formal berposisi sebagai wakil rakyat yang menyuarakan berbagai kepentingan rakyat.

---

<sup>9</sup> Melvin I Urofsky, *Op.Cit*, hal 2.

Bangun ketiga elemen tersebut akan sangat menentukan corak dan kemajuan suatu daerah.<sup>10</sup>

Di Indonesia, peraturan yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang telah berganti-ganti mulai dari UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 tahun 1999, dan terakhir UU Nomor 32 tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005, tentu juga akan memberikan corak dan kemajuan daerah pada masa berlakunya peraturan yang berbeda-beda tersebut.

Dalam bidang kemajuan daerah melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah dimaksudkan sebagai upaya pemberdayaan daerah secara kontekstual dan konseptual dan menekankan pentingnya partisipasi masyarakat di dalam memajukan perekonomian yang dimotori oleh Pemerintah. Tanpa adanya partisipasi masyarakat, semua kebijakan yang digariskan tidak akan dapat dilaksanakan secara optimal. Pemberdayaan daerah pun tidak terlepas dari keadaan demikian yaitu masyarakat harus berpartisipasi di dalamnya.<sup>11</sup>

Bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dimulai dari memilih para pemimpin dan para wakil rakyatnya secara langsung.

Setelah seorang pemimpin terpilih, maka semua tindakan yang dilakukannya harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Publik mempunyai hak untuk mengetahui mengapa kebijakan tersebut diambil oleh pemimpinnya. Negara demokrasi juga harus mampu menjamin pemberlakuan

---

<sup>10</sup> .Samsul Wahidin, "*Kepala Daerah dalam Perspektif Pemerintahan Daerah*", Jurnal magister hukum, Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum UII, Yogyakarta, 2000, Vol 2, No 2, Juni 2000, hal 52.

<sup>11</sup> Ernes Yoachim Mestsmecer, dalam Samsul Wahidin, *Op.Cit*, hal 53.



hak-hak dasar dari rakyatnya seperti kebebasan berserikat dan menyampaikan pendapatnya baik lisan maupun dengan tulisan.<sup>12</sup>

Pilkada secara langsung lebih mendekati jaminan demokrasi secara adil, tetapi dalam pelaksanaannya terlihat tergesa-gesa di dalam persiapannya. Hal ini terutama terlihat pada tahap penyiapan perangkat peraturan sehingga terjadi adanya kelemahan-kelemahan di dalam aturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah (PP) dan peraturan Pilkada di bawahnya.

Persoalan waktu yang tersedia bagi KPUD untuk mempersiapkan dan melaksanakan Pilkada juga menjadi kendala. Pasal 146 ayat (1) PP Nomor 6 Tahun 2005 dalam ketentuan peralihan menyebutkan sebagai berikut :

“Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2004 sampai dengan bulan juni 2005 diselenggarakan pemilihan Kepala Daerah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam ketentuan undang-undang Nomor 32 tahun 2004 pada bulan Juni 2005.”

Antara Penetapan PP Nomor 6 Tahun 2005 yaitu pada tanggal 11 Pebruari 2005 sampai dengan bulan Juni 2005 hanya terdapat tenggang waktu 4 bulan bagi KPUD untuk mempersiapkan pelaksanaan Pilkada di daerah yang Kepala Daerahnya berakhir masa jabatannya sampai dengan bulan Juni 2005, yang meliputi kegiatan :

- 1 penyusunan jadwal;
2. pengajuan anggaran;
3. penyusunan regulasi;
4. pembentukan badan penyelenggara.

---

<sup>12</sup> Syaukani, *ad all*, *Op.Cit* , hal 13

Waktu yang singkat bagi daerah-daerah tersebut, dapat berpengaruh terhadap penyusunan regulasi dan pelaksanaan Pilkada di daerah. Segalanya menjadi terkesan *instant* dan harus dilaksanakan secara cepat, sehingga peluang-peluang terjadinya kesalahan-kesalahan dalam aplikasinya amat besar, terutama dari aspek hukumnya sendiri. Hal ini dapat membuka kesempatan yang lebar terjadinya pengajuan keberatan (gugatan) terhadap penetapan hasil Pilkada.

Peraturan-peraturan yang dijadikan dasar dalam penyusunan regulasi KPUD dalam Pilkada sejak awal tidak jelas, terdapat kekosongan hukum, saling bertentangan dan inkonsistensi sebagaimana telah diuraikan di depan, maka jika dikaitkan dengan teori *Stuffenbau* atau *Stuffenbau des recht theory* dari Hans Kelsen, menjadi menarik untuk diteliti.

Dalam teori *Stuffenbau* tersebut, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, yang biasa kita kenal dengan adagium *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*.

Kelsen menyebutkan bahwa hukum adalah suatu tata perbuatan manusia. Tata adalah suatu sistem aturan-aturan dan hukum dipahami sebagai seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan melalui sistem hukum<sup>13</sup>.

Teori lain yang dapat digunakan untuk menguji dan mengkaji regulasi KPUD tentang Pilkada adalah Teori Lon Fuller yaitu "*Morality of Law*",

---

<sup>13</sup> Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum Di Indonesia 1945-1990*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004, hal 62.

menekankan pada isi hukum positif, oleh karena harus dipenuhi delapan persyaratan moral tertentu, yang akan penulis urai pada bab II dan IV.<sup>14</sup>

Berdasarkan pemikiran tersebut di atas, maka penulis hendak melihat bagaimana proses penyusunan regulasi Pilkada di tingkat KPU Kabupaten Boyolali serta bagaimana pelaksanaannya dilihat dari teori *Stoffenbau* dan Lon Fuller tersebut.

#### F. Metode Penelitian

##### 1. Obyek Penelitian .

Regulasi KPU Kabupaten Boyolali dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pilkada Langsung Tahun 2005.

##### 2. Subyek Penelitian.

Untuk melakukan penelitian terhadap pelaksanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Boyolali, harus melakukan penelitian-penelitian terhadap penyelenggara pemilihan yaitu Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Boyolali baik terhadap anggota KPU maupun para pejabat struktural yang ada.

##### 3. Metode Pengumpulan Data.

###### a. *Library Research* :

Yaitu penelitian yang bersifat teoritis atas dasar studi kepustakaan, baik referensi peraturan perundang-undangan, buku, makalah, surat kabar, dan lain-lain.

###### b. *Field Research* :

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hal 62-63.

Agar hasil penelitian studi kepustakaan dapat teruji kebenarannya, maka diperlukan penelitian lapangan secara langsung, melalui *interview* terhadap pejabat-pejabat KPU Kabupaten Boyolali, di antaranya : Purwanto, SH,M.Si, ketua KPU Kabupaten Boyolali; Didik G Suharto, S.Sos, M.Si, ketua Divisi Pendidikan Pemilih dan Informasi Pemilu; Ribut B Santoso, ketua Divisi Hukum dan Hubungan Antar Lembaga; Tri Harsono, SH, Kepala Sub Bagian Teknik Penyelenggaraan KPU Kabupaten Boyolali.

#### 4. Jenis data ditinjau dari sudut sumbernya.

Dari dua metode pengumpulan data tersebut di atas, maka diharapkan dapat diperoleh data-data sebagai berikut :

- a. data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya atau data dari hasil penelitian seperti peraturan perundang-undangan Pilkada dan regulasi yang dibuat oleh KPU Kabupaten Boyolali ;
- b. data sekunder yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung dengan mengambil teori-teori ahli hukum yang terdapat pada literatur kepustakaan yang dapat memberikan penjelasan dan penguatan terhadap data primer.

#### 5. Metode Analisa Data

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yaitu metode penelitian yang tidak menggunakan analisis statistik. Peneliti akan melakukan penelitian dengan menganalisa secara normatif sosiologis terhadap data-data yang berupa peraturan perundang-undangan dan

regulasi KPU Kabupaten Boyolali serta pelaksanaannya. Data-data tersebut kemudian dikumpulkan dan dipilah-pilah, mana yang dapat digunakan sebagai pendukung penelitian dan mengabaikan data yang tidak termasuk data dukung yang merupakan residu. Kemudian apabila data dukung penelitian telah tersaji, maka langkah berikutnya adalah melakukan analisis data sehingga diharapkan dapat melahirkan analisis kritis terhadap data saji dalam penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Boyolali Tahun 2005 berdasarkan data kepustakaan dan refensi yang ada serta berbagai peraturan yang mengatur tentang Pilkada.

#### **G. Sistematika Penulisan**

Guna memudahkan dalam penulisan dan agar dapat mudah dipahami oleh para pembaca, maka penulisan ini disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut :

#### **Bab I : PENDAHULUAN**

##### **A. Latar Belakang.**

Dalam latar belakang diuraikan mengenai kewenangan KPUD yang diberikan oleh UU Nomor 32 tahun 2004 untuk menyelenggarakan Pilkada termasuk mempersiapkan sendiri regulasinya. Peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar penyusunan regulasi terdapat berbagai kelemahan, sehingga dapat menyulitkan KPUD menyusun regulasi.

B. Rumusan Masalah.

Dalam rumusan masalah diajukan tiga persoalan yaitu bagaimana proses penyusunan regulasi oleh KPU Kabupaten Boyolali; bagaimana pelaksanaan regulasi; serta faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhinya.

C. Tujuan Penelitian.

Tujuan penelitian ini tentu saja untuk mengetahui proses penyusunan dan pelaksanaan regulasi Pilkada serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

D. Manfaat Penelitian.

Manfaat penelitian ini diharapkan tidak hanya bagi pengembangan ilmu dan pengembangan penelitian-penelitian berikutnya, tetapi juga manfaat praktis seperti bermanfaat bagi para pihak atau KPUD lainnya yang belum melaksanakan Pilkada.

E. Kerangka Teoritis.

Dalam kerangka teoritis ini diuraikan bahwa pemerintahan yang baik dan demokratis jika pemimpinnya dipilih secara bebas oleh rakyat, dengan cara jujur, secara periodik, damai, adil, kompetitif. Dan bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dimulai dengan memilih pemimpinnya melalui Pilkada.

F. Metode Penelitian.

Obyek penelitian adalah regulasi KPU Kabupaten Boyolali dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pilkada.

Sedangkan yang dijadikan subyek penelitian adalah penyelenggara pemilihan yaitu anggota KPU Kabupaten Boyolali dan pejabat strukturalnya. Metode pengumpulan data yang digunakan dengan cara *library research* dan *field research*. Jenis data terdiri dari data primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan Pilkada dan regulasi yang dibuat KPU Kabupaten Boyolali; dan data sekunder seperti teori-teori hukum yang terkait dengan Pilkada.

## Bab II : DEMOKRASI, PILKADA DAN TEKNIK PENYUSUNAN PERUNDANG-UNDANGAN.

Pada bab II ini diuraikan tentang Pilkada Manifestasi Demokrasi, Teori *Stoffenbau* dan Teori Lon Fuller, Regulasi KPUD dan Hirarki Perundang-undangan, serta Teknik Pembentukan Perundang-undangan.

## BAB III : PENYAJIAN DATA

Pada bab ini disajikan data mengenai proses penyusunan regulasi mulai dari persiapan awal, sampai pada pembahasan dan pengesahannya . Juga menyajikan data pelaksanaan regulasi yang telah disusun KPU Kabupaten Boyolali serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

## Bab IV : ANALISIS DATA

Pada bab ini menganalisis data tersaji pada bab III, mulai dari penyusunan regulasi, pembahasan dan pengesahan serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

## Bab V : Penutup :

Penutup ini berisi simpulan hasil penelitian dan saran-saran guna perbaikan-perbaikan pada masa yang akan datang.